

Die Pfadabhängigkeit von Demokratiereformen in Österreich

Biegelbauer, Peter; Konrath, Christoph

Preprint / Preprint

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Biegelbauer, P., & Konrath, C. (2017). Die Pfadabhängigkeit von Demokratiereformen in Österreich. *Journal für Rechtspolitik*, 25(3), 171-181. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58334-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Die Pfadabhängigkeit von Demokratiereformen in Österreich

1. Einleitung¹

Demokratiereformdebatten haben in Österreich in den vergangenen Jahren deutlich an Intensität zugenommen.² Sie werden auf sehr unterschiedlichen Ebenen geführt, wobei meist nur die Diskussionen auf Bundesebene und vereinzelt auf Landesebene in der Öffentlichkeit und in der Politikwissenschaft wahrgenommen werden. Demgegenüber ist die Auseinandersetzung mit Reformdebatten auf lokaler Ebene und im Verwaltungskontext meist auf Interessensgruppen, (un-)mittelbar Beteiligte und einzelne Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beschränkt. Im Hinblick auf die wissenschaftliche Befassung kommt in diesem Bereich der teilnehmenden Forschung, die durch und über die Mitwirkung in konkreten Reformprojekten erfolgt, ein großer Stellenwert zu.³

Ziel unseres Beitrags ist eine Erweiterung existierender (primär) politikwissenschaftlicher Untersuchungen zu Demokratie- und Verfassungsreformdiskussionen in Österreich für den Zeitraum seit Mitte der 1990er-Jahre. Dabei wollen wir insbesondere die Frage nach der Pfadabhängigkeit von Demokratiereformdiskussionen in Österreich stellen. Unser Ansatz ist dabei betont breit und bezieht Diskussionen im Bereich der repräsentativen und direkten Demokratie ebenso wie jene über Beteiligung im Bereich der Gemeinde und der allgemeinen staatlichen Verwaltung mit ein. Ausgeklammert bleiben hingegen Wahlrechtsdebatten.⁴

Zunächst werden wir den Stand der Forschung referieren, die vor allem den Zeitraum bis 1997 abdeckt, dabei aber die Verwaltung als selbständige Akteurin ausblendet (2.). Wir ergänzen die bisherigen Forschungsansätze um seither hinzugetretene Leitbilder und zeichnen die weitere Entwicklung und Diversifizierung von Demokratiereformen nach (3.). Auf dieser Grundlage schlagen wir Erklärungsansätze vor, die einerseits Basis für eine Vertiefung der Forschungsansätze sein können, und die andererseits auch Möglichkeiten der Weiterentwicklung von Demokratiediskussionen sichtbar machen können (4.).

2. Stand der Forschung

¹ Wir möchten Jeremias Stadlmair für hilfreiche Kommentare zu einer früheren Version des Beitrages danken.

² Siehe dazu insbesondere die Beiträge in *Öhlinger/Poier* (Hg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus* (2015).

³ Vgl. etwa *Haderlapp/Trattnigg*, *Zukunftsfähigkeit ist eine Frage der Kultur* (2013); *Ferz/Salicites/Storr* (Hg.), *Mediation und BürgerInnenbeteiligung: konsensorientierte Verfahren im urbanen Bereich* (2015).

⁴ Siehe dazu etwa *Poier* (Hg.), *Demokratie im Umbruch: Perspektiven einer Wahlrechtsreform* (2009).

Die umfassendste Dokumentation und Analyse von Demokratie- und Verfassungsreformdebatten in Österreich bildet bis heute der zweibändige Projektbericht dazu von *Christian Schaller*.⁵ Er behandelt den Zeitraum von 1920 bis 1997. Für die Debatten seit 1955 betont *Schaller* zusammenfassend vor allem den oppositionellen Status vieler Protagonisten von Demokratiereformen und stellt sie den Opportunitätskalkülen der politisch dominanten Gruppen gegenüber. Zugleich weist er auf die Realisierung von Reformvorhaben hin, die zur eigenen Profilierung im Parteienwettbewerb propagiert wurden. Bei letzteren arbeitet er jedoch eine Interessenlogik heraus, welche substantielle demokratische Kontrollen und Partizipationsmöglichkeiten hintanhält, um die eigenen Machtpositionen nicht zu gefährden. Die von *Schaller* untersuchten Zeiträume sind – mit Ausnahme der 19. Gesetzgebungsperiode (9. 10. 1994 bis 17. 12. 1995) – davon geprägt, dass SPÖ und ÖVP über eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat verfügten. Verfassungsänderungen setzten also primär einen Kompromiss zwischen diesen beiden Parteien voraus. *Schaller* kommt zum Schluss, dass Anzahl und Reichweite erfolgreicher Demokratie- und Verfassungsreformen als bescheiden bewertet werden können, und dass parteipolitische Konkurrenz und Druck der Öffentlichkeit zwar notwendige, allein jedoch nicht ausreichende Faktoren für die Umsetzung solcher Reformen sind.

Schaller weist im Zusammenhang mit den Demokratiereform-Vorschlägen neuer sozialer Bewegungen und der Grünen auf die ansatzweise Verankerung von Bürgerbeteiligungsrechten im Verwaltungsverfahren hin. Er geht aber in seiner Arbeit nicht näher auf die Rolle der Verwaltung ein.⁶

Eine mit *Schaller* vergleichbare Analyse, die Demokratiereformdebatten im Zeitverlauf betrachtet, vergleicht und bewertet fehlt für den Zeitraum seit 1997. Seither finden sich primär Beiträge zu einzelnen Reformvorhaben,⁷ einzelne Bestandsaufnahmen von Instrumenten demokratischer Teilhabe und deren Nutzung⁸ und einzelne Bezugnahmen auf Grundlagen und Erklärungsansätze für den Verlauf von Demokratiedebatten in Beiträgen, deren Fokus

⁵ *Schaller*, Demokratie- und Verfassungs(reform)-Diskussionen in Österreich, Endbericht: Projekt Nr. 5584 des Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank (1997); siehe auch *Schaller*, Demokratie- und Verfassungs(reform)-Diskussionen in Österreich (1955-1997) - Anmerkungen und Vergleiche, JRP 2000, 12.

⁶ *Schaller*, Endbericht (FN 5) D 72 ff.

⁷ Vgl. *Blümel/Poier* (Hg.), Allheilmittel Konventsmethode. Österreich-Konvent und europäischer Kontext, ÖZP Schwerpunktheft 2005.

⁸ Vgl. *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen, in: Neumann/Renger (Hg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext (2010), 31; *Merli*, Langsame Demokratie, GS Walter (2013), 487; *Rosenberger/Stadlmaier*, Direkte Demokratie - Regierungstechnik oder Instrument der BürgerInnen?, in: Öhlinger/Poier (Hg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015), 227.

primär auf eigenen Reformvorschlägen liegt.⁹

3. Entwicklungslinien

A. Rahmenbedingungen

Die Entwicklungen seit 1997 unterscheiden sich – jedenfalls auf Bundesebene – in mehrfacher Hinsicht von den von Schaller untersuchten Reformdebatten:

- Abgesehen von der – kurzen – 23. Gesetzgebungsperiode (1. 10. 2006 bis 28. 9. 2008) hat keine Regierungskoalition mehr über eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat verfügt. Für Verfassungsreformen ist seither immer die Unterstützung zumindest einer Oppositionspartei erforderlich. Damit ergab sich die Möglichkeit zu Demokratiereformen im parlamentarischen Bereich. Das betraf vor allem die Stärkung der Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten und die Verankerung eines Minderheitsrechts auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen 2014.¹⁰
- Mit dem Österreich-Konvent 2003-2005, der Enquete-Kommission des Salzburger Landtages für Teilhabe, Mitbestimmung und direkte Demokratie 2013-2015 und der Enquete-Kommission des Nationalrates zur Stärkung der Demokratie in Österreich 2014/15 wurden erstmals institutionell angebundene und öffentliche Demokratiereformdebatten in Österreich geführt.
- Durch die EU-Mitgliedschaft, den Ausbau der Aktivitäten der OECD im Bereich Better Regulation und die stärkere internationale Vernetzung von öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren haben Anforderungen an und Impulse für Veränderungen im Bereich der Verwaltung deutlich zugenommen.¹¹

In sozialer Hinsicht ist es seit Mitte der 1990er Jahre zu einer Fortsetzung des Trends der Individualisierung der Menschen und in weiterer Folge einer weiteren Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften gekommen. Diese Entwicklungen treiben nicht nur eine Zersplitterung ehemals durch einige wenige Dimensionen wie etwa Schicht, Bildung und Geschlecht

⁹ Vgl. etwa *Helms/Wineroither* (Hg.), *Die österreichische Demokratie im Vergleich* (2012); *Neisser*, *Zukunftsperspektiven der österreichischen Demokratie*, in: *Öhlinger/Poier* (Hg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus* (2015), 79; *Öhlinger*, *Möglichkeiten und Grenzen direkter Demokratie*, in: *Öhlinger/Poier* (Hg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus* (2015), 289.

¹⁰ Siehe dazu *Öhlinger/Konrath*, *Die neue Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union*, in: *FS Raschauer* (2013 399 ff.); *Konrath/Murer*, *Die Mitwirkung des Nationalrates in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus*, *JBöfFR* 2013, 351 (364 ff.); *Konrath/Neugebauer/Posnik*, *Das neue Untersuchungsausschussverfahren im Nationalrat*, *JRP* 2015, 216.

¹¹ Vgl. dazu *Hammerschmid/Meyer*, *New Public Management in Austria: Local Variation on a Global Theme? Public Administration* (2005), 709; *Müller*, *The Changing Role of the Austrian Civil Service: The Impact of Politicisation, Public Sector Reform, and Europeanisation*, in: *Page/Wright* (Hg.), *From Directive to the Enabling State* (2007), 38; *Biegelbauer/Mayer*, *Regulatory Impact Assessment in Austria: Promising Regulations, Disappointing Practices. Critical Policy Analysis* (2008), 118.

beschreibbarer Positionierungen in sozialen Systemen voran, die für ältere Analysen noch von zentraler Bedeutung waren und insbesondere auch den Hintergrund rechtswissenschaftlicher Positionen zu Demokratiereform bildeten.¹² Sie begünstigen auch jene Entsolidarisierung, die in politischen Prozessen spürbar ist.¹³

Diese sozialen Veränderungen sind eine der Ursachen für die Veränderungen in dem, was als vorstellbare und sinnvolle politische Aktivität von Bürgerinnen und Bürgern selber wahrgenommen wird. Vor allem jüngere Generationen tendieren zu einem geringen Interesse an Engagement in traditionellen politischen Foren wie etwa Parteien und deren Vorfeldorganisationen und setzen sich eher für die unmittelbare Lösung von gesellschaftlichen Problemen in der Form ehrenamtlicher Tätigkeiten und zivilgesellschaftlichen Engagements ein.¹⁴

In technischer Hinsicht ist die Fortentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien im Hinblick auf Internet 2.0, mobile Internettechnologien und soziale Medien hervorzuheben. Diese hat eine Kommunikation zwischen staatlichen Stellen und BürgerInnen über das Internet ermöglicht und erlaubt es im Sinne der modernen Verwaltung Daten und Informationen im Rahmen von E-Government zur Verfügung zu stellen.

B. Leitbilder: Governance und Demokratie

Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Debatte im Bereich der Planung und auch Durchführung von Politik eine wesentliche Veränderung ergeben. Obwohl bereits in den frühen 1990ern die Souveränität des Staates in seinem Verhältnis zu einer sich emanzipierenden Zivilgesellschaft umstritten war,¹⁵ wurde die Veränderung der Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft erst im Verlauf des Jahrzehnts durch das Kürzel „von Government zu Governance“ umschrieben.¹⁶ Damit wurde vor allem die zunehmend weniger hierarchische Gestaltung dieser Beziehung beschrieben, die unter anderem mit einer steigenden Bedeutung von in Netzwerken organisierten politischen Prozessen einherging.¹⁷

¹² Siehe dazu insbesondere *Öhlinger*, Repräsentative, direkte und parlamentarische Demokratie, in: *Krawietz/Topitsch/Koller* (Hg.), *Ideologiekritik und Demokratietheorie bei Hans Kelsen* (1982), 215 ff.

¹³ Siehe dazu *Putnam*, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2000); *Osztovcics/Kovar/Fernsebner-Kokert*, *Demokratie neu starten* (2017).

¹⁴ Vgl. *BMWFJ*, 6. Bericht zur Lage der Jugend in Österreich (2011).

¹⁵ *Hall*, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State*, *Comparative Politics* (1993), 275.

¹⁶ Paradigmatisch *Rhodes*, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (1997); vgl. im österreichischen Kontext *Eberhard/Konrath/Trattnigg/Zleptnig*, *Governance – zur theoretischen und praktischen Verortung des Konzepts in Österreich*, *JRP* 2006, 35 ff.

¹⁷ Siehe insbesondere *Sorensen/Torfin*, *Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance*, *Public Administration* (2009), 234; *Sorensen/Torfin*, *The European Debate on Governance Networks: Towards a new and viable paradigm? Policy and Society* (2014), 329.

Neben einer deskriptiv-analytischen Beschreibung politischer Governanceprozesse auf Basis sozialwissenschaftlicher Forschungsergebnisse ist im Rahmen der diesbezüglichen Diskussionen international auch ein normativer Strang der Debatte um Governance feststellbar.¹⁸ Dabei werden Hoffnungen in die Möglichkeiten zur Partizipation in meist weniger hierarchieorientierten denn netzwerkförmigen Governanceprozessen gesetzt. Innerhalb dieser können vor allem Stakeholder, also von den dementsprechenden politischen Entscheidungen unmittelbar Betroffene, mit einbezogen werden – und im konkreten Fall normativer Governancevorstellungen sollen sie auch mitbestimmen können.¹⁹

Im Zuge der Diskussionen um Governanceprozesse wurde auch die Rolle der Verwaltung in der Politikwissenschaft neu bewertet, in dem ihre aktive und politisch mitgestaltende Rolle hervorgehoben wird.²⁰ So wurde beispielsweise die Rolle von Verwaltungsbediensteten im Gesetzgebungsprozess untersucht und der anhin verbreiteten Vorstellung einer Verwaltung, welche Gesetze in erster Linie vollzieht und nicht (mit-)gestaltet, widersprochen.²¹ Diese Ergebnisse entsprechen auch Forschungserkenntnissen aus der Politikfeldanalyse und der Verwaltungswissenschaft, welche bereits seit längerer Zeit der Verwaltung eine aktivere Rolle zubilligen, als dies in der Politik- und Rechtswissenschaft häufig der Fall ist.²²

Die Verwaltung ist in verschiedenen Rollen auch zentral für die Ausgestaltung von Governanceprozessen. So werden diese von ihren Angehörigen häufig geplant, ausgeführt und ausgewertet. Instrumente wie beispielsweise Beiräte und Stakeholderplattformen (als Letztere teilweise Nachfolger bzw. Ergänzung Ersterer) werden von der Verwaltung errichtet und betrieben. Ebenso sind Verwaltungsbedienstete zuständig für Kommunikationsleistungen in die Gesellschaft und in die Politik ebenso wie Koordinationsbemühungen zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten.²³

In den letzten drei Jahrzehnten haben sich in diesem Zusammenhang auch international die Leitbilder, denen die Verwaltung folgen soll, nachhaltig gewandelt. In den 1980er Jahren wurde im Zug der New Public Management Reformen das Bild der Verwaltung als einer Ma-

¹⁸ Dazu *Borrás/Edler*, *The Governance of Socio-Technical Systems: Explaining Change* (2014); siehe zu einer frühen Kritik insbesondere *Joerges/Mény/Weiler* (Hg.), *Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper 6/01.

¹⁹ *Hajer/Wagenaar*, Introduction, in: Dies. (Hg.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society* (2008), 1.

²⁰ Siehe dazu vor allem *Pierre/Peters*, *Governance, Politics and the State* (2000); *Peters/Pierre*, *Handbook of Public Administration* (2003).

²¹ Ausführlich *Page/Jenkins*, *Policy Bureaucracy. Government With a Cast of Thousands* (2005); im österreichischen Kontext *Biegelbauer/Griessler*, *Politische Praktiken von MinisterialbeamtenInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess*, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (2009), 1.

²² Grundlegend *Pressman/Wildavsky*, *Implementation* (1973).

²³ Siehe dazu *Hustedt/Veit*, *Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren, der moderne Staat* (2014), 17.

schine im Dienste des Rechtsvollzugs von der Vorstellung der Verwaltung als schlankem, kundenfreundlichem und kostenorientiertem Unternehmen zur Lösung gesellschaftlicher Problemstellungen abgelöst.²⁴ Seit der zweiten Hälfte der 2000er Jahre wurde dieses Leitbild durch stärker partizipatorische Elemente ergänzt, die schließlich in der Vorstellung einer Public Governance mündeten, in der die staatlichen Angelegenheiten von der Verwaltung im Zusammenspiel mit den Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen werden.²⁵

Public Governance integriert zudem auch Elemente des Good Governance Konzepts, das seit den 1990ern von OECD und Weltbank forciert wird und von den Regierungen (einschließlich Verwaltung) aus demokratietheoretischen Debatten bekannte Elemente wie Transparenz, Zurechenbarkeit und Rechenschaftspflicht verlangt. Ebenso spielt der besonders von EU und OECD unterstützte Better Regulation Diskurs eine Rolle, innerhalb dessen die Wirksamkeit und Zielgenauigkeit von Regulation ebenso wie der Versuch durch diese hervorgerufene Kosten zu beschränken im Vordergrund stehen.²⁶ Hier reihen sich auch Open Government Initiativen ein, innerhalb derer nach dem Vorbild der US-amerikanischen Bundesregierung Daten in den verschiedensten Bereichen freigegeben werden.²⁷

Insgesamt lässt sich festhalten, dass eine Reihe von Elementen, die im Rahmen demokratietheoretischer Überlegungen verhandelt werden, in den letzten Jahrzehnten in Debatten um die Rolle der Verwaltung Eingang gefunden haben. In diesem Zusammenhang spricht Mark Warren von einer „governance-driven democratisation“, innerhalb derer *„policy and administration (move) into the front lines of the project of democratization.“*²⁸ Dabei wird anerkannt, dass für Bürgerinnen und Bürger Staatshandeln am unmittelbarsten im Verwaltungshandeln erfahrbar wird. Gleichzeitig werden die Kontakte der Verwaltung mit der Bevölkerung vor dem Hintergrund der vielfältigen Leistungen des Staates (und damit der Verwaltung) immer mehr ausdifferenziert. Zusätzlich muss sich die Verwaltung, wie auch die anderen Elemente des Staates, den Geboten von Zurechenbarkeit, Transparenz und auch dem Wunsch nach Teilhabe und Mitbestimmung seitens der Bürgerinnen und Bürgern unterziehen.

C. Politische Entwicklungen und Debatten in Österreich

²⁴ Vgl. Hammerschmid/Meyer, (FN 11) 709; Pollitt/Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State (2011); siehe zur österreichischen Entwicklung jetzt Biegelbauer/Konrath/Speer, Die wissenschaftliche (Nicht-)Beschäftigung mit der Verwaltung und ihrem Verhältnis zur Politik in Österreich, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (2014), 349 (356 ff.).

²⁵ Im österreichischen Kontext findet sich dieses Leitbild bei Bauer/Dearing, Bürgernaher aktiver Staat: Public Management und Governance (2013).

²⁶ Biegelbauer/Mayer (FN 11) 118.

²⁷ Siehe in Österreich <https://www.data.gv.at>.

²⁸ Warren, Governance-Driven Democratization, Critical Policy Studies (2009), 3.

Seit 1997 hat sich der Verfassungsgerichtshof (VfGH) in zwei Entscheidungen mit grundlegenden Fragen des demokratischen Systems befasst und damit den rechtspolitischen Spielraum für Demokratiereformen abgesteckt. 2001 hat der VfGH eine Bestimmung der Vorarlberger Landesverfassung aufgehoben, die ein Modell der Volksgesetzgebung auf Landesebene vorgesehen hatte.²⁹ Der VfGH sah diese im Widerspruch zum Demokratiekonzept der Bundesverfassung, das von der dominierenden Stellung allgemeiner Vertretungskörper ausgehe. 2004 hat der VfGH die Einführung eines Ausländerwahlrechts auf Bezirksebene in Wien für verfassungswidrig erklärt, da dieses dem „Homogenitätsprinzip der Bundesverfassung“ widerspreche.³⁰ Aus dieser Rechtsprechung folgt, dass praktisch jeder Demokratiereformvorschlag im Bereich der Gesetzgebung des Bundes und der Länder zu einer Verfassungsfrage werden kann.³¹ Auffallend ist, dass keines der beiden Erkenntnisse Anlass zu breiteren politischen Debatten gegeben hat.

2003 wurde mit dem Österreich-Konvent eine großangelegte Verfassungsreformdiskussion begonnen. In Anlehnung an das Vorbild des Europäischen Grundrechtekonvents und des EU-Konvents sollten auch in Österreich Fragen der Staats- und Verfassungsreform in bisher nicht bekannter Breite diskutiert werden. Neu war dabei, dass aktive Politikerinnen und Politiker, Richter, leitende Verwaltungsbedienstete, Interessensvertreter und Wissenschaftler in weitgehend transparenter und offener Weise diskutierten, und dass die Debatten öffentlich abgehalten bzw. dokumentiert sowie in einem vorgegebenen Zeitrahmen und in einem institutionellen Rahmen durchgeführt wurden.³² Zu den Beratungsthemen des Österreich-Konvents zählten auch zentrale demokratiepolitische Anliegen wie Informationsfreiheit, direkte Demokratie und parlamentarische Minderheitsrechte. Diese waren auch Gegenstand der Positionspapiere und Hearings der Zivilgesellschaft. Im Unterschied zu Anliegen der Föderalismus- und Verwaltungsreform sowie der Gerichtsbarkeit (und in weiterer Folge auch der Fiskal- und Haushaltsrechtsreform) traten Demokratiefragen aber in den Hintergrund und

²⁹ VfSlg. 16241/2001. Vgl. zu einer gutachterlichen Stellungnahme in diesem Verfahren *Öhlinger*, Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung, Montfort 2001, 402 ff.; vgl. zur Kritik an der Entscheidung *Bußjäger*, Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem? – zur Theorie direkter Demokratie in föderalen und konföderalen Systemen, FS Pernthaler (2005) 85 (106 ff.); *Gamper*, The Principle of Homogeneity and Democracy in Austrian Federalism, in: Bußjäger/dies. (Hg.), The Homogeneity of Democracy, Rights, and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems (2003) 125; *Rill/Schäffer* in: Kneihls/Lienbacher (Hg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht Art 1 B-VG Rz 27 f (1. Lfg 2001).

³⁰ VfSlg. 17264/2004. Siehe dazu *Eberhard*, Inländer, Ausländer, Staatsbürger – wer gehört dazu?, in: Österreichische Juristenkommission/Müller (Hg.), Demokratie – Zustand und Perspektiven (2015) 26 ff.

³¹ *Konrath*, Das Recht geht vom Volk aus? – Anmerkungen zu Vorschlägen für Demokratiereformen in Österreich 2011-2013, in: *Öhlinger/Poier* (Hg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 253 (270 ff.).

³² Die gesamte Tätigkeit des Österreich-Konvents ist unter <http://www.konvent.gv.at> dokumentiert. Siehe zu Themen und Arbeitsweise des Konvents im Überblick *Khol/Konrath*, Der Österreich-Konvent. Auf dem Weg zu einer neuen Verfassung, FS Michalek (2005) 191 ff.

wurden auch nicht weiterverfolgt.³³

Abgesehen von einzelnen Initiativen, die zunächst kaum größere Aufmerksamkeit erlangten,³⁴ wurden Demokratiereformdebatten auf Bundes- und Landesebene erst ab 2010 wieder aufgenommen. Den Kontext der Debatten bildeten die seit längerem geführten Diskussionen über Zustand und Entwicklungsperspektiven von Politik und politischer Beteiligung in Österreich. Während über längere Zeit vor allem Wahlrechtsfragen im Mittelpunkt einzelner Initiativen und der Vorschläge politischer Parteien standen, setzte ab 2010 – verbunden mit dem Auftreten prominenter Persönlichkeiten – eine zunehmende Verbreiterung ein. Augenscheinlich über Entwicklungen in Deutschland (z. B. „Stuttgart 21“) und die Diskussionen über die demokratische Legitimität exekutiver Krisenbewältigung in der europäischen Finanz- und Schuldenkrise nahm auch in Österreich das Auftreten von und die Aufmerksamkeit für zahlreiche, seit längerem bestehende zivilgesellschaftliche Initiativen mit dem Ziel einer Demokratiereform zu.³⁵

Die anfangs breiten Diskussionen wurde auf Bundesebene allerdings bald auf Reformfragen der direkten Demokratie eingeschränkt.³⁶ Mit dem sogenannten „Demokratiepaket 2013“ wurden dann Vorschläge für eine Reform administrativer Aspekte des Wahlrechts, einzelner direktdemokratischer Instrumente und parlamentarischer Verfahren vorgelegt. Die Reformvorschläge für Volksbegehren und zwingende Volksbefragungen waren dabei so konzipiert, dass substantielle Veränderungen im Macht- und Einflussgefüge des politischen Systems durch die relativen hohen Hürden bei der Unterstützung und die komplexen Verfahrensbestimmungen ausgeschlossen werden konnten.³⁷ Aufgrund des Ablaufs der Gesetzgebungsperiode kam es zu keiner Beschlussfassung. Das Thema wurde aber im Programm der Regierung Faymann II als sehr bedeutsam eingestuft, und es wurde dort die Einsetzung einer Enquete-Kommission des Nationalrates angeregt.³⁸ Der Nationalrat folgte dieser Anregung im September 2014 mit der Einsetzung der Enquete-Kommission betreffend die Stärkung der Demokratie in Österreich. Diese befasste sich auf Grundlage des Demokratiepakets 2013 in sieben Sitzungen vornehmlich mit dem Ausbau direkter Demokratie, aber auch mit dem Verhältnis von Politik und Medien und der grundsätzlichen Arbeitsweise von Parlamenten. Erstmals nahmen neben Abgeordneten und von den Parlamentsfraktionen nominierten Expertin-

³³ Vgl. *Konrath*, Austria after the Austrian Convention, in: Benz/Knüpling (Hg.), Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison (2012) 333 ff.

³⁴ Dazu *Konrath* (FN 31) 257 f.

³⁵ Vgl. etwa *Poier* (Hg.) Demokratie im Umbruch: Perspektiven einer Wahlrechtsreform (2009); *Hösele*, Was ist faul im Staate Österreich? (2010); *Radlegger*, Vom Stillstand zum Widerstand. Zeit zum Wandel (2011).

³⁶ *Konrath* (FN 31) 262.

³⁷ *Konrath*, Das Demokratiepaket 2013, Jahrbuch Öffentliches Recht 2014, 345 (378).

³⁸ *Bundeskanzleramt*, Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 - Erfolgreich. Österreich (2013) 90 f.

nen und Experten auch acht Bürgerinnen und Bürger, die nach einem offenen Anmeldeverfahren per Los ausgewählt wurden, mit Rederecht an einer solchen Kommission teil. Über die Parlamentswebsite und soziale Medien bestand darüber hinaus die Möglichkeit, sich mit Kommentaren und Stellungnahmen in die Beratungen einzubringen.³⁹ Damit wurde im Unterschied zur vorangegangenen Gesetzgebungsperiode dem Aspekt der öffentlichen Beratung deutlich mehr Zeit und Raum verschafft. Im Unterschied zu anderen Modellen der Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in solche Prozesse wurden aber keine speziellen Vorkehrungen betreffend Auswahl, Einbindung und Unterstützung getroffen.⁴⁰

In Salzburg hatte der Landtag bereits im September 2013 eine Enquete-Kommission zur Vorbereitung neuer Mittel der Teilhabe, Mitbestimmung und direkten Demokratie eingesetzt. Dies erfolgte relativ bald nach den aufgrund eines Finanzskandals vorgezogenen Landtagswahlen im Mai 2013 und der Bildung einer neuen Landesregierung. In der Präambel ihres Arbeitsprogramms ging die neue Landesregierung auf ihre konkrete Ausgangsposition und den damit verbundenen Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach einer neuen politischen Kultur ein. Als eine ihrer Herausforderungen und Ziele nannte sie nachhaltiges Denken und Handeln, und als Mittel, um dieser Herausforderung zu begegnen, sah sie eine Aufwertung des Landtags und die Grundlegung neuer Formen politischer und sachorientierter Diskussion vor.⁴¹ In der Enquete-Kommission im Salzburger Landtag stand im Unterschied zum Nationalrat nicht ein konkretes Regelungsmodell zur Diskussion, sondern es wurden relativ weite Themenstellungen behandelt. Neben den im parlamentarischen Bereich üblichen Formen wie der Debatte und der Anhörung von Expertinnen und Experten hat sich die Enquete-Kommission aber auch vor Ort mit Beteiligten an Partizipationsprozessen und Bürgerräten getroffen. Ebenfalls im Rahmen dieser Enquete-Kommission wurde der erste landesweite „Salzburger BürgerInnenrat“ durchgeführt, der sich mit der Frage, wie Beteiligung im Land gestaltet werden soll, befasst hat. Auf Grundlage der Tätigkeit dieser Enquete-Kommission hat der Salzburger Landtag im März 2016 eine Änderung der Landesverfassung beschlossen und ein Bekenntnis zur partizipativen Demokratie in diese aufgenommen.⁴²

Im gleichen Zeitraum fanden in Oberösterreich⁴³ und Vorarlberg⁴⁴ Anpassungen direktdemo-

³⁹ Siehe dazu den Bericht der parlamentarischen Enquete-Kommission 791 BlgNR XXV. GP 2 f. und Anlage A. Vgl. zum Prozess *Konrath*, Demokratiereformprojekte und nachhaltige Weiterentwicklung von Demokratie, in: Diendorfer/Welan (Hg.), Demokratie und Nachhaltigkeit (2016) 59 (68).

⁴⁰ Vgl. dazu etwa *Smith*, Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation (2009) 163 ff.

⁴¹ *Land Salzburg*, Arbeitsübereinkommen. Grundlagen für die Zusammenarbeit zwischen ÖVP, Grünen und Team Stronach. Salzburg Dokumentationen 122 (2013) 5.

⁴² Salzburger LGBl 40/2016. Siehe dazu Nr. 255 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtags (4. Session der 15. Gesetzgebungsperiode).

⁴³ Oberösterreichisches LGBl 21/2015.

⁴⁴ Vorarlberger LGBl 44/2014.

kratischer Instrumente statt, die insbesondere auf Vereinfachungen abstellen. Hiezu gab es keine breiteren Diskussionen.

Auf der Ebene der Gemeinden lässt sich seit Mitte der 1990er Jahre eine andere Entwicklung beobachten. Hier hat der unmittelbare Druck seitens der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Mitsprache an politischen Entscheidungen eine spürbare Öffnung bewirkt. Dies lässt sich am Einsatz verschiedener Instrumentarien festhalten. Generell ist die Einbindung von Betroffenen im Rahmen von Bau- und Planungsvorhaben auf der Gemeindeebene nichts Neues. Die starke Rolle der Gemeinden – und hier besonders der Bürgermeisterinnen und -meister – in diesem Politikbereich werden schon seit längerem durch unmittelbaren Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern ergänzt.

Direktkontakte mit dem Gemeindeoberhaupt sind zudem in Form von traditionellen Sprechstunden, wie auch in neueren dialogischen Formaten wie etwa dem „Bürgermeisterplatzl“, bei dem sich Gemeindepolitikerinnen und -politiker und Bürgerinnen und Bürger im Rahmen zuvor festgesetzter Zeiten und Orte im Gemeindegebiet austauschen, häufig möglich. Auch die Sitzungen des Gemeinderates sind grundsätzlich offen, wenn dort auch im Regelfall, ähnlich wie auf der Bundesebene im Parlament, häufig nur mehr bereits ausverhandelte Materien besprochen und beschlossen werden.

In den letzten Jahren wurden besonders in mittleren und größeren Gemeinden auch zusehends Bürgerinnen- und Bürgerbeiräte in immer mehr Politikfeldern gebildet, die ihre jeweiligen Standpunkte Bürgermeisterinnen, Bürgermeistern und Gemeinderat übermitteln. Auch haben andere Verfahren, wie schriftliche Bürgerbefragungen oder die Ermöglichung der Meldung von Missständen an die Verwaltung per Smartphone-App, verschiedene Möglichkeiten der Partizipation an der Selbstverwaltung der Gemeinden eröffnet.

Viele Gemeinden stoßen im Bereich stärker konflikthafter Problemstellungen an ihre Grenzen. Gerade im Fall von Infrastrukturkonflikten, etwa in Planungsvorhaben betreffend Windkraftanlagen, versuchen Bürgermeisterinnen und -meister auf verschiedene Arten und Weisen mit Ansprüchen von Projektwerbern und -gegnern umzugehen. Häufig – und ganz anders als auf Bundes- und Landesebene – enden derartige Konflikte in Volksbefragungen.⁴⁵ Und genau an diesem zeigt sich immer wieder auch die Überforderung der Gemeindepolitik. Auf einer technischen Ebene gibt es rund um derartige Volksabstimmungen immer wieder Probleme im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit von Fragestellungen, denen mitunter Sugges-

⁴⁵ Biegelbauer/Kappeller, Mitentscheiden oder Mitgestalten: direkte Demokratie versus dialogorientierte Verfahren in lokalen Entscheidungsfindungsprozessen, SWS Rundschau (2017), 32.

tivcharakter zugesprochen wird.⁴⁶ Ebenso wird die Einbindung verschiedener Katastralgemeinden thematisiert und damit die diesbezügliche Legitimität der Auswahl jener, die als Betroffene definiert werden und die also befragt werden sollen. Teilweise werden Volksabstimmungen auch angefochten, wiederholt oder auch schlichtweg entweder von Bürgermeisterinnen/Bürgermeister oder Projektgegnern ignoriert. Auf der inhaltlichen Ebene sind Probleme in Bezug auf Anerkennung und Adressierung von Einwänden feststellbar. Immer wieder werden etwa Projektgegnern erst zu einem (zu) späten Zeitpunkt wahrgenommen, was die Konflikte oft verschärft und auch zu einer Reihe von Erfolgen bei Gemeinderatswahlen von sich um Infrastrukturkonflikte bildende Bürgerlisten geführt hat.

Außerhalb der direktdemokratischen Verfahren wie Volksbefragung, Volksabstimmung und Volksbegehren gibt es auf Gemeindeebene kaum Möglichkeiten der formellen Einbindung der Bevölkerung.⁴⁷ Darauf wurde durch die bereits beschriebene Vergrößerung informeller Verfahrensweisen reagiert, die aber trotzdem weit hinter den denkbaren und international erprobten Möglichkeiten der Partizipation zurückbleibt.

Teilweise sind auch Instrumente, die in anderen Ländern einen stark dialogorientierten Charakter haben, in Österreich zu Veranstaltungen mit Informationscharakter mutiert. So wären hier den österreichischen Informationsabenden, beispielsweise im Rahmen von geplanten Infrastrukturvorhaben, die Town Hall Meetings, die sich vor allem im US-amerikanischen New England großer Verbreitung erfreuen, gegenüberzustellen. In den USA wird bereits die Agenda eines derartigen abendlichen Meetings gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern bestimmt, die dann auch ihre Anliegen vortragen und diskutieren. In Österreich wird das Thema üblicherweise von der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister festgelegt und der Großteil des Abends dient der Information der Bürgerinnen und Bürger durch die Gemeindeleitung und andere ausgewählten Akteure, im Fall von Infrastrukturplanung sind das üblicherweise die Projektwerber.⁴⁸

Trotz dieser feststellbaren Unzulänglichkeiten lässt sich insgesamt für die Gemeindeebene festhalten, dass das Bemühen um eine erweiterte Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern seit Mitte der 1990er Jahre deutlich zugenommen und einiger Hinsicht auch Erfolg gezeitigt hat.

⁴⁶ Vgl. dazu *Merli*, Langsame Demokratie, GS Robert Walter (2013) 487 ff.; *Rosenberger/Stadlmair* (FN 8) 227 ff.

⁴⁷ Vgl. im Überblick *Poier*, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in: Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg.), Direkte Demokratie im Diskurs: Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich (2014) 141 ff.

⁴⁸ Siehe dazu *Biegelbauer/Kapeller* (FN 45) 16f.

D. Bereich der Verwaltung

In Österreich ist (trotz einer teilweisen Zeitverzögerung) im Wesentlichen eine im internationalen Gleichklang stehende Veränderung im Verständnis der Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft und Staate feststellbar. Diese sind etwa an der Ergänzung tradierter Beratungsstrukturen wie etwa Beiräten⁴⁹ in Ministerien mit ihrer Betonung sozialpartnerschaftliche Interessensvertretungsmuster ablesbar. Parallel zur Entwicklung in anderen neokorporatistischen Ländern wie den Niederlanden oder Schweden wurden hier nämlich in den letzten Jahren stärker Wirtschaftsinteressen einbezogen,⁵⁰ in Politikfeldern wie der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik, der Verkehrspolitik und der Wirtschaftspolitik häufig in Form der bevorzugte Einbindung vor allem größerer Firmen.⁵¹

Die Kommunikation staatlicher Stellen mit der Öffentlichkeit ist stärker als früher durch die Anstrengungen der Verwaltung geprägt. Dies geschieht einerseits im Rahmen der seit einigen Jahren immer wieder kritisch betrachteten PR-Aufwendungen der Ressortleitungen einiger Ministerien,⁵² die innerhalb weniger Jahre deutlich angestiegen sind. Diese haben darüber hinaus auch zu einer teils problematischen Beziehungsdichte,⁵³ zwischen Journalistinnen und Journalisten sowie Politikerinnen und Politikern geführt. Andererseits werden im Rahmen dieser Kommunikationsanstrengungen auch stärker die Leistungen der Verwaltung selber in den Vordergrund gerückt.

New Public Management hat seit Anfang der 1990er-Jahre in mehreren Wellen die österreichische Entwicklung und Diskussionen beeinflusst.⁵⁴ Dabei ist es wie auch in anderen Ländern zu lokalen Interpretationen der grundlegenden Merkmale dieser Reformvorhaben gekommen.⁵⁵ Das zeigte sich in der Verwaltung unter anderem in Ausgliederungen, Entflechtungen strategischer und operativer Funktionen, Befristungen der Verträge auf der Spitzenebene und der Einrichtung einer politischen Mittlerfunktion, in Österreich unter der Bezeichnung Generalsekretariate.⁵⁶

Vor allem im Rahmen von Planungsprozessen kann beobachtet werden, dass Zentralstellen

⁴⁹ Dazu *Lachmayer*, Beiräte in der Bundesverwaltung (2003).

⁵⁰ Vgl. *Karlhofer/Sickinger*, Korporatismus und Sozialpartnerschaft, in: *Karlhofer/Tálos* (Hg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft* (1999), 241; *Öber ua.*, *Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia*, *Government and Opposition* (2011), 365.

⁵¹ *Biegelbauer*, *Wie lernt die Politik - Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung* (2013), 181 ff.

⁵² *Biegelbauer*, *Der Fall Hypo Alpe Adria: Wie können wir aus Fehlern lernen?* ÖZP 2015, 105.

⁵³ *Plasser/Pallaver*, *Österreichische Medien und politische Kommunikation in komparativer Sicht* in: *Helms, Wineroither* (Hg.), *Die österreichische Demokratie im Vergleich* (2012), 249 (266).

⁵⁴ Siehe *Hammerschmid/Meyer* (FN 11) 709.

⁵⁵ Vgl. *Biegelbauer/Konrath/Speer* (FN 24) 357.

⁵⁶ *Müller* (FN 11) 38.

und Bundesministerien in den letzten beiden Jahrzehnten immer stärker partizipative Prozesse einsetzen. Dafür wurden auch Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet.⁵⁷ Beispiele sind die teils breite Einbindung verschiedener Stakeholdergruppen bei der Erstellung von Strategiepapieren wie der „Österreichischen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“,⁵⁸ der „FTI-Strategie für Luftfahrt 2020+“⁵⁹ oder den „Rahmen-Gesundheitszielen“⁶⁰. Dabei wird bei der Organisation derartiger Prozesse häufig auf Forschungs- und Beratungseinrichtungen wie die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) oder das Austrian Institute of Technology (AIT) zurückgegriffen.

Die im Zusammenhang mit derartigen Prozessen debattierten Themen sind dabei nicht nur als technokratisch zu bezeichnen, sondern durchaus politisch. Innerhalb dieser strategischen Planungsprozesse werden Weichenstellungen etwa im Bereich der Umwelt-, Klima-, Verkehrs-, Forschungs-, Innovations- und Gesundheitspolitik getroffen, welche die Bewertung politischer Optionen und die mittel- und langfristigen Zielsetzungen des Bundes in den jeweiligen Politikfeldern beinhalten. Die Rückbindung zur politischen Ebene erfolgt in diesen Fällen entweder über eine Information des Ministerbüros und/oder der abschließenden Vorlage der erarbeiteten strategischen Dokumente am Ende des Planungsprozesses. Häufig enden die Prozesse in der Verabschiedung der Dokumente durch den Ministerrat, wobei eine Zurückweisung der jeweiligen Papiere nach Abschluss der Verhandlungen einem Affront der beteiligten Akteure gleichkäme und damit auch selten passiert.

4. Erklärungsansätze

Die Darstellung der Entwicklungslinien seit Mitte der 1990er-Jahre legt nahe, die Auseinandersetzung mit Demokratiereformen in Österreich thematisch und ebenenspezifisch zu erweitern. Diese Erweiterung wurde im Bereich zivilgesellschaftlicher Initiativen und einzelner Wissenschafts(sub)disziplinen, insbesondere im Bereich der Stadtplanung sowie der Politikfeldanalyse, praktisch und theoretisch bereits aufgegriffen.⁶¹ Die Befassung mit diesen Entwicklungen könnte unserer Meinung nach wichtige Impulse für die Rechts- und Politikwissenschaften vermitteln, und sie könnte vor allem zu einer Perspektivenerweiterung im Bereich von Demokratie- und Verwaltungsfragen führen.

Die Analyse von Demokratiereformprozessen ist darauf angewiesen, stärker als bereits ge-

⁵⁷ Siehe <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/oeffentlichkeitsbeteiligung/index.html>.

⁵⁸ <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/nachhaltigkeit/nachhaltigkeitsstrategien/>.

⁵⁹ <https://www.bmvit.gv.at/innovation/luftfahrt/strategie.html>.

⁶⁰ <http://www.gesundheitsziele-oesterreich.at/>.

⁶¹ Siehe dazu die Dokumentation auf <http://www.partizipation.at> sowie *Nanz/Leggewie, Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung* (2016).

schehen europäische Impulse, die Verknüpfung von Verwaltungsreform und Demokratieentwicklung sowie Methoden und technologische Unterstützung demokratischer Prozesse in den Blick zu nehmen. Damit wird ein Spannungsfeld von Demokratieentwicklung als Bildungs- und Emanzipationsprozess einerseits und rationalem Problemlösungsprozess andererseits eröffnet.⁶² Als dritter Pol treten die verfassungsrechtlich vorgesehenen Organe, Verfahren und Akteure des politischen Prozesses hinzu. Zur Parteienkritik der neuen sozialen Bewegungen (die für *Schaller* ein wesentliches Element seiner Untersuchungen bildeten)⁶³ und ihren in partizipativer⁶⁴ und deliberativer⁶⁵ Demokratietheorie reflektierten Überlegungen und zu den Rechts- und Verwaltungswissenschaften treten demokratische (Legitimations-)Modelle im Kontext von Konzepten wie Better Regulation, Good Governance und Public Governance.

Mit einer solchen Perspektivenerweiterung kann zugleich ein Anschluss an die – insbesondere im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs bekannte⁶⁶ – Vielfalt demokratischer Legitimationsquellen, Rechtssetzungsverfahren und Steuerungsinstrumente vorgenommen werden und das im europäischen Vergleich vorzufindende Leitbild „komplexer Demokratien“ eingefügt werden. Dieses versteht Demokratie als „komplexes Arrangement verbundener Arenen [...], von denen jede auf ihre Weise zur Legitimation von Politik beiträgt“.⁶⁷ Es stellt also den Versuch dar, demokratische Entscheidungsprozesse im Kontext hochdifferenzierter und pluralistischer Gesellschaften wahrzunehmen und entsprechend zu gestalten. Bezugspunkte dafür sind Interessenspluralismus, wissens(chäfts)basierte Fragestellungen und Konflikte, Interesse und Betroffenheit, innerstaatliche und internationale Kompetenzüberlappungen, beschränkte Steuerungsmöglichkeiten durch Gesetze etc.

In der Zusammenschau dieser Entwicklungen werden unseres Erachtens aber auch zwei unterschiedliche Pfade der Demokratiediskussion und Demokratieentwicklung in Österreich sichtbar. Diese können – in Ergänzung zu den von *Schaller* und anderen vorgeschlagenen Erklärungsmustern hinsichtlich politischer Reformbereitschaft – auch eine Pfadabhängigkeit von Reformdiskussionen nahelegen: wenn bestimmte diskursive Elemente in einer öffentlichen Debatte auftauchen, bedingen diese als nächsten Schritt fast zwangsläufig das Auftauchen bestimmter anderer Elemente. Je öfter die einzelnen Elemente aufeinanderfolgen, des-

⁶² Vgl. dazu *Aitamurto/Chen*, The value of crowdsourcing in public policymaking: epistemic, democratic and economic value, *The Theory and Practice of Legislation* 2017, 55 ff.; *Konrath* (FN 31) 269 f.

⁶³ Siehe oben 2.

⁶⁴ *Pateman*, Participation and Democratic Theory, in: Dahl, Shapiro, Cheibub, *The Democracy Sourcebook* (2003) 40.

⁶⁵ *Held*, *Models of Democracy*. Stanford (2006).

⁶⁶ Vgl. *Schindler*, Verwaltungsermessen. Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz (2010) 243 ff.

⁶⁷ Vgl. *Benz*, Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven (Hg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens?* (1998) 201 (202).

to stärker gräbt sich der Pfad einzelner Diskurse in das öffentliche Gedächtnis ein.⁶⁸ Wenn also beispielsweise dem Stichwort Demokratiereform in der öffentlichen Debatte reflexartig der Begriff direkte Demokratie entgegengestellt wird, wie in den letzten zehn Jahren in Österreich beobachtbar, kann von einer derartigen Pfadabhängigkeit gesprochen werden.⁶⁹

Beide Pfade sind durch den hohen Grad der Formalisierung und Verrechtlichung des österreichischen politischen Systems vorgeprägt, und wir möchten sie als „Demokratisierung durch Governance“⁷⁰ und „Demokratisierung durch politische Verfahren“ bezeichnen. Beide Pfade sind politisch in dem Sinn, dass die verbindliche Regelung gesellschaftlicher Problemstellungen in kollektiven Verfahren im Vordergrund steht. Während jedoch der zweite Pfad der Politik zugerechnet wird, wird der erste Pfad in der politischen Praxis Österreich als Teil der Verwaltung verstanden. Ein wesentlicher Grund dafür liegt im spezifischen juristischen Verständnis der Festlegung politischer Gestaltungsspielräume in Österreich, wie sie in den Ausführungen zur Rechtsprechung des VfGH deutlich geworden ist.

Tatsächlich schließt „Demokratisierung durch Governance“ auf einer formalen Ebene die Gemeinden und teilweise die Länder ein. Rechtlich gesehen ist alles, was auf Gemeindeebene passiert Verwaltung, konkret eben Selbstverwaltung. Angesichts der geringen Gesetzgebungskompetenzen der österreichischen Bundesländer ist auch ein Großteil dessen, was auf Landesebene geschieht – und politisch verhandelt wird – aus rechtlicher Perspektive Verwaltung. Schließlich finden wir auf Bundesebene auch dort reformatorische und innovative Ansätze, wo es primär um Verwaltung geht. Eingebettet sind diese Entwicklungen in die bereits erwähnten praxisgeleiteten Governance-Debatten, in deren Mittelpunkt Fragen einer Neuausrichtung der Verwaltung insgesamt (sehr oft im Sinne einer „selbstbewusst und eigenständig agierenden“ Verwaltung) und damit verbunden eine neue Sicht der Bürgerinnen und Bürger steht. Diese reicht von „Kunden“ wie in (New) Public Management bis zu „aktiven Partnern“ wie in Public Governance, denen eigenständige und umfangreiche Aufgaben – bis zur Artikulation der „öffentlichen Interessen“ in Großverfahren – übertragen werden.⁷¹

Die Zuordnung dieser Entwicklungen in den Bereich der Verwaltung ist diskussionswürdig. Sie scheint uns aber in zahlreichen Beispielen evident und zeigt sich auch darin, wie politisch

⁶⁸ Siehe zur Rezeption dieser Erklärungsmodelle in den Rechtswissenschaften *Münkler*, Pfadabhängigkeiten im Rechtssystem: Außerrechtliche und rechtliche Faktoren, in: Wagner ua. (Hg.), Pfadabhängigkeit hoheitlicher Ordnungsmodelle (2016) 49 ff.; *Hartmann*, Das Konzept der Pfadabhängigkeit – Bedingungen und Grenzen seiner Rezeption durch die Wissenschaften vom Öffentlichen Recht, in: Wagner ua. (Hg.), Pfadabhängigkeit hoheitlicher Ordnungsmodelle (2016) 71 ff.

⁶⁹ Siehe zu einem ähnlichen Zugang in Deutschland *Hsu*, Das Primat der Volksinitiative und die Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland, in: Münch/Hornig/Kranenpohl (Hg.), Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Verbleich (2015) 39 ff.

⁷⁰ Vgl. *Warren* (FN 28) 3.

⁷¹ Siehe dazu bereits *Eberhard ua.* (FN 16), *Biegelbauer/Konrath/Speer* (FN 24).

und rechtlich über diese Entwicklungen diskutiert wird. Politisch geht es um Themen wie Modernisierung, die aktive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger (also auch ein hohes Vertrauen in die Fähigkeiten dieser) und den „aktivierenden Staat“, um Erfolgsorientierung und Wirkungen.⁷² In der Selbstwahrnehmung der Verwaltung und auch in der Politik scheinen viele dieser Fragen primär als „technisch“ wahrgenommen zu werden. Das zeigt sich vor allem bei großen Reformprojekten wie der Haushaltsrechtsreform 2013: Die Notwendigkeit ihrer Umsetzung wurde grundsätzlich mit internationalen Entwicklungen, technischen Verbesserungen, Transparenz und Effizienzzuwächsen begründet. Sie hat sich durch einen starke Bezugnahme auf einen Public Governance-Kontext (wenngleich sich dieser auch nur durch einen mittelbaren Bezug auf Bürgerinnen und Bürger ausdrückt) ausgezeichnet.⁷³ Die politische Dimension dieser Entscheidungen wurde hingegen erst mit Verzögerung wahrgenommen.⁷⁴ Rechtlich geht es – anders als in den ideologisch aufgeladenen Partizipationsdiskussionen der 1970er- und frühen 1980er-Jahre⁷⁵ – häufig um die Feststellung des Zur-Verfügung-stehenden Spielraums und der Bewältigung von Vorgaben insbesondere des EU-Rechts.

Kaum ausgeprägt ist in Österreich die öffentliche Diskussion um eine Demokratisierung durch die Einbindung der Bevölkerung in staatliches Handeln im Rahmen der Tätigkeit der Verwaltung. Der Entsprechung des Konzepts von Mark Warren⁷⁶, der „governance driven democratisation“ oder auch nur einer weiter ausgelegten Interpretation von Public Governance wird in Diskussionen kaum Rechnung getragen. Die Einbindung von Stakeholdern und – wesentlich seltener – Bürgerinnen und Bürgern steht in Österreich auf Bundesebene üblicherweise im Kontext von Überlegungen politische Maßnahmen bzw. Verwaltungshandeln problemadäquater, effektiver und effizienter zu gestalten. Demgegenüber steht Demokratisierung durchaus im Mittelpunkt lokaler und regionaler Initiativen und Verwaltungspraktiken.⁷⁷

Anders stellt sich der Pfad „Demokratisierung durch politische Verfahren“ dar. Hier dominieren die Diskussionen über Zustand und Ausbau direkter Demokratie mit einer Konzentration der Debatte auf ein einzelnes Land, die Schweiz.⁷⁸ Besonders auf Bundesebene werden stärker partizipative oder deliberative Modelle politischer Teilhabe kaum diskutiert. Dement-

⁷² Siehe zB. <https://www.digitalroadmap.gv.at>.

⁷³ Siehe in diesem Sinn vor allem Steger, Austria's Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules, OECD Journal on Budgeting 2010, 1 ff.

⁷⁴ Siehe dazu die Debatten über die Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes BGBl I 53/2017: Parlamentskorrespondenz Nr. 291 vom 16.3.2017 und Parlamentskorrespondenz Nr. 356 vom 29.3.2017.

⁷⁵ Vgl. Öhlinger (FN 12).

⁷⁶ Warren (FN 28) 3

⁷⁷ Siehe dazu die Ausführungen zu den Salzburger Reformen oben bei FN 42 sowie die Beispiele in Nanz/Leggewie (FN 61).

⁷⁸ Siehe die Darstellung in Konrath (FN 31) 259 ff.

sprechend können auch die erwähnten Probleme der Exekutive und Legislative im Umgang mit derartigen neuen Instrumenten (Beispiel Enquetekommission zur Zukunft der Demokratie in Österreich) verständlich werden: es gibt in Österreich im Gegensatz zu Ländern wie den USA (Beispiel Town Hall Meetings) keine breite Tradition zu partizipativen und deliberativen Verfahren, wenig diesbezügliche Kenntnisse und somit einstweilen auch keine Basis für diesbezügliche öffentliche Diskussionen.

Für das zögerliche Vorgehen bei der Einführung neuer demokratischer Instrumente können darüber hinaus auch andere Faktoren verantwortlich gemacht werden. So besteht eine evidente Skepsis gegenüber der Fähigkeit der Wählerinnen und Wähler vernunftbasierte Entscheidungen auf dem Boden der Verfassung zu treffen, was etwa in den Stellungnahmen zum Demokratiepaket 2013 und den Beratungen der Enquete-Kommission evident wurde.⁷⁹ Allerdings wurde auch bereits betont, dass existierende direktdemokratische Instrumente anders verwendet wurden, als bei ihrer Festschreibung intendiert: besonders die immer wieder von politischen Parteien zur Mobilisierung der eigenen Wählerschichten verwendeten Volksbegehren sind hier ein Beispiel.⁸⁰

Ein weiterer Erklärungsfaktor für die limitierten Debatten um neue demokratische Instrumentarien ist das sozialpartnerschaftliche System. Dieses verfügt nach wie vor über ein im internationalen Vergleich eng gekoppeltes institutionelles Setup. Derartige strukturelle Verflechtungen erschweren tendenziell die Einführung neuer politischer Verfahren, weil diese in aufeinander eingespielte Systemelemente eingepasst werden müssen. Dies kam einerseits in der durch sozialpartnerschaftliche Arrangements verzögerten Einführung von Instrumentarien der Gesetzesfolgenabschätzung⁸¹, andererseits im Umgang mit dem Demokratiepaket 2013 und der darauffolgenden Enquete-Kommission zum Ausdruck. Die Abkehr von den ursprünglichen Reformvorschlägen wurde im Wesentlichen mit Argumenten der Sozialpartner gerechtfertigt.⁸²

Für beide Demokratisierungspfade bedeutsam ist darüber hinaus die in den letzten zehn Jahren immer deutlicher zutage getretene Blockade politischer Reformen im Rahmen des föderalen Systems.⁸³ Der bereits erwähnten im internationalen Vergleich föderaler Systeme

⁷⁹ Siehe *Konrath* (FN 31) 262 ff. sowie die auszugsweise Darstellung der Sitzungen der Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie in Österreich“ vom 11. 3. 2015 (75/KOMM BgNR XXV. GP) und vom 2. 6. 2015 (110/KOMM BgNR XXV. GP).

⁸⁰ Siehe dazu insbesondere *Rosenberger/Stadlmaier* (FN 8).

⁸¹ *Biegelbauer/Mayer* (FN 11) 118

⁸² Bericht der parlamentarischen Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich, 791 BgNR, XXV. GP, 7.

⁸³ Vgl. dazu auch *Thienel*, (Verwaltungs-)Reformen in Österreich – warum sind sie so schwierig?, ZfV 2017, 6 (8 ff.)

geringen gesetzgeberischen Gestaltungsmacht der österreichischen Landtage steht im Rahmen der österreichischen Realverfassung die Vetoposition der Landeshauptleute gegenüber. Die wachsende realpolitische Macht der Landeshauptleute beruht vor allem auf der über Jahrzehnte hindurch fortgesetzten Schwächung der auf Bundesebene die großen Koalitionen stellenden SPÖ und ÖVP im Verein mit der relativ stärkeren Position jeweils mindestens eine der beiden Parteien in den Ländern. Die Landeshauptleute verstehen dieses Machtdifferenzial für ihre eigenen politischen Anliegen auszunutzen und setzen die große Koalition auf Bundesebene über den Weg der Bundesparteien unter Druck.⁸⁴

Bundespolitische Anliegen unterliegen in den Auseinandersetzungen zwischen den jeweiligen Bundes- und Landesparteien häufig landespolitischen Anliegen. Das trifft vor allem in jenen Fällen, in denen mehrere Länder gleichzeitig kein Interesse an der Umsetzung eines bundespolitischen Reformvorhabens haben, zu. Die daraus entstehende Blockadepolitik ist für einen Teil dessen verantwortlich, was in der Öffentlichkeit immer wieder als Reformstau diskutiert wird und Möglichkeiten für die politische Opposition kreiert, die Regierung zu kritisieren. Wie in den Debatten um das Demokratiereformpaket 2013 sichtbar wurde, wird in der Öffentlichkeit die Nichtimplementierung deutlich sichtbarer Reformschritte im Bereich direktdemokratischer Instrumente als Teil dieses Reformstaus angesehen. Noch mehr als dieser Teil der „Demokratisierung durch politische Verfahren“ könnte allerdings auch die Nichtdebatte um partizipative und deliberative politische Instrumente um die „Demokratisierung durch Governance“ im Rahmen staatlichen Handelns als Teil eines Reformstaus verstanden werden.

4. Fazit

Ziel unseres Beitrags war, die in erster Linie politikwissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem Thema Demokratie- und Verfassungsreform in Österreich seit den 1990er-Jahren kritisch zu hinterfragen und zu erweitern. Diese bilden auch einen wichtigen Referenzpunkt für Demokratiedebatten im rechtswissenschaftlichen Kontext. In diesem Zusammenhang haben wir bewusst einen breiten Ansatz gewählt, um Debatten zu den Themen repräsentative und direkte Demokratie ebenso wie Diskussionen zum Thema Partizipation im Bereich von Bund, Land, aber auch Gemeinden, und vor allem auch der Verwaltung mit einbeziehen zu können.

Wir schlagen vor, dem Aspekt der Pfadabhängigkeit der öffentlichen Diskussionen mehr Aufmerksamkeit zu widmen, vor allem weil im rechts- und verwaltungswissenschaftlichen

⁸⁴ Siehe *Pelinka*, Die demokratiepolitische Reformagenda im Vergleich, in: Helms/Winnerroither (Hg.), Die österreichische Demokratie im Vergleich (2012) 223 ff.

Diskursen das Thema Demokratiereform zunehmend auf den Bereich direkter Demokratie beschränkt wird. So wurde also nur der Pfad „Demokratisierung durch politische Verfahren“ beschritten, während der andere Pfad, „Demokratisierung durch Governance“, dessen Hauptakteur die Verwaltung darstellt, hingegen kaum diskutiert wurde.

Dies ist insofern bemerkenswert, als Letzterer umfangreiche Veränderungen im Verwaltungshandeln, aber auch in den Möglichkeiten der Bürger und Bürgerinnen mit dem Staat in Kontakt zu treten, mit sich gebracht hat. Vor diesem Hintergrund ließe sich sogar das Argument andenken, dass der Pfad „Demokratisierung durch Governance“ für den/die Einzelne(n) stärker spürbare Resultate erbracht hat als der Pfad „Demokratisierung durch politische Verfahren“. Umso auffälliger scheint es, dass die beschriebenen Veränderungen von Staatlichkeit im Rahmen der Verwaltung in Österreich einen im Vergleich zu den Diskussionen im Rahmen der Überlegungen im Bereich der Spitzenpolitik geringen Widerhall in öffentlichen wie auch wissenschaftlichen Diskussionen erzeugt haben.

In unserem Beitrag haben wir die langsamen Veränderungen im österreichischen politischen System unter anderem mit der fehlenden Tradition partizipativer und deliberativer Verfahren und einer damit in Verbindung stehender Skepsis von Politikern und Politikerinnen gegenüber den Fähigkeiten der Wählerinnen und Wähler vernunftbasierte Entscheidungen im Rahmen der Verfassung zu treffen erklärt. Andere von uns als herausragende Gründe angeführten Erklärungsfaktoren für die Langsamkeit der Reformbemühungen waren die strukturellen Verflechtungen im Rahmen der Sozialpartnerschaft und besonders die Blockade politischer Reformen im Rahmen eines föderalen Systems. Dadurch besteht auch das Risiko, dass sowohl die politischen Debatten als auch die in Bezug dazu stehenden wissenschaftlichen Diskurse in Österreich den Anschluss an internationale Debatten und Entwicklungen verlieren, die sich beispielsweise bereits in viel stärkerer Weise mit den Auswirkungen der Digitalisierung auf Demokratiedebatten⁸⁵ und der Transformation staatlicher Institutionen durch vermehrte Einbindung von Öffentlichkeit und Demokratisierung auszeichnen.⁸⁶

⁸⁵ Siehe etwa *Ranchordas/Voermans*, Crowdsourcing Legislation: new ways of engaging the public, *The Theory and Practice of Legislation* 2017, 1 ff.; *Landemore*, Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment, *The Journal of Political Philosophy* 2015, 166 ff.; *Christensen/Karjalainen/Nurminen*, Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy?, *Policy & Internet* 2015, 25 f..

⁸⁶ Siehe nur *Parkinson/Mansbridge* (Hg.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale* (2012).